

# A INELEGIBILIDADE DO PREFEITO POR REJEIÇÃO DAS CONTAS: ÓRGÃO COMPETENTE

**Denis Damasceno Ramos**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio, Analista Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, Assistente de Juiz Eleitoral de 2º Grau, denisdramos@gmail.com.

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo o estudo da hipótese de inelegibilidade consubstanciada no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, detidamente no que concerne à definição de qual seria o órgão competente para julgar as contas do Prefeito, cuja decisão implica a inelegibilidade desse agente político. Sucede que o posicionamento jurisprudencial construído nas Eleições de 2016 foi no sentido de que, para as contas decorrentes de convênio, o órgão competente seria o Tribunal de Contas, sendo desnecessária a manifestação da Casa Legislativa. No entanto, pretende-se demonstrar que apenas a rejeição das contas pela respectiva Câmara de Vereadores, através do correspondente Decreto Legislativo, tem o condão de ceifar a capacidade eleitoral passiva do Alcaide. A importância deste trabalho repousa na pretensão de fulminar o dissenso doutrinário e jurisprudencial que orbita sobre o assunto com o fito de garantir aos agentes políticos o pleno exercício dos seus direitos políticos consoante os ditames legais previstos.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Direitos Políticos. Inelegibilidade. Rejeição de Contas. Órgão Competente. Câmara Municipal. Tribunal de Contas. Contas de Governo. Contas de Gestão. Contas de Convênio.

## INTRODUÇÃO

Diversos setores da sociedade brasileira reivindicavam maior rigor no registro da candidatura de aspirantes a cargos políticos para possibilitar ao eleitor a escolha de candidatos que comprovassem um mínimo de conduta moral condizente com as responsabilidades do cargo disputado.

Nesse sentido, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) promoveu uma campanha em favor do registro de candidatos que estivessem com a “ficha limpa”, coletando 1.604.815 assinaturas em 2009 para apresentar anteprojeto de lei de iniciativa popular sobre a vida progressa dos candidatos.

Trata-se de uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada durante o período eleitoral de 2002, com o escopo de combater a corrupção eleitoral e realizar um trabalho educativo sobre a importância do voto.

No dia 29/09/2009, a proposta legislativa foi apresentada à Câmara dos Deputados e, embora tenham apontado possíveis vícios de constitucionalidade formal, consistentes no preenchimento das exigências do artigo 61, § 2º, da Constituição Federal, vários deputados federais encamparam o anteprojeto, o que permitiu a sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro na forma da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa).

Referida inovação legislativa emendou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades), que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prevendo hipóteses de restrição à capacidade eleitoral passiva, com o objetivo de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

No que se refere especificamente à rejeição das contas prestadas por aqueles que ocupam cargo ou função pública, a atual redação da LC nº 64/90 é a seguinte:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Percebe-se que a inelegibilidade pela rejeição de contas considera substancialmente a vida pregressa do pretense candidato que exerceu cargo ou função pública e que demonstrou indícios de adotar uma conduta ímproba, isto é, de ser um mal gestor.

É certo que as condições básicas de elegibilidade estão elencadas no artigo 14, § 3º, CF, o qual exige, entre outros, o pleno exercício dos direitos políticos pelo pretense candidato.

Em suma, para cumprir esse requisito, o cidadão interessado em concorrer a um cargo eletivo não pode estar sujeito às restrições decorrentes da suspensão ou da perda de direitos políticos (art. 15, CF). Ou seja, deve estar em condição de votar e de ser votado.

De outro lado, a Constituição estabelece hipóteses de inelegibilidade, que correspondem ao impedimento absoluto (art. 14, § 2º, CF) ou relativo de se lançar candidatura a um cargo eletivo. Trata-se de condição ostentada pelo nacional que obsta o exercício do direito de ser votado.

As inelegibilidades da LC nº 64/90 encontram amparo constitucional no artigo 14, § 9º, CF, cuja regra cuida das hipóteses de inelegibilidade relativa, ao lado das consubstanciadas no artigo 14, §§ 5º, 6º e 7º, todos da CF. São condições de impedimento relativo porque estão relacionadas a pleitos e cargos específicos, e não para toda e qualquer eleição.

A caracterização da hipótese de inelegibilidade relativa abstratamente prevista no artigo 1º, I, g, da LC nº 64/90 demanda, segundo o escólio de autorizada doutrina, o preenchimento das seguintes condições:

A configuração da inelegibilidade em tela requer: (a) a existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (b) o julgamento e a rejeição das contas; (c) a detecção de irregularidade insanável; (d) que essa irregularidade caracterize ato doloso de improbidade administrativa; (e) decisão irrecurável do órgão competente para julgar as contas. (GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, 12ª ed. rev., atual. e amp., São Paulo: Atlas, 2016, p. 252).

Do mesmo modo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sempre entendeu (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 19374, Acórdão de 12/12/2012, Relator(a) Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data12/12/2012; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 7468, Acórdão de 19/12/2012, Relator(a) Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 44, Data06/03/2013, Página 117) que, para a configuração da inelegibilidade imposta pela aludida alínea g, requer-se, concomitantemente: a) a existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; b) o julgamento e a rejeição das contas; c) a detecção de irregularidade insanável; d) que essa irregularidade caracterize ato doloso de improbidade administrativa; e e) decisão irrecurável do órgão competente para julgar as contas.

Relativamente à primeira exigência, o dever de prestar contas é corolário do princípio constitucional da publicidade/transparência, que corresponde ao encargo inerente dos gestores de dinheiro público em demonstrar o seu uso de forma responsável, econômica e eficiente.

## 1 A REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO E A JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA

São recorrentes, nos processos de registro de candidatura submetidos à jurisdição eleitoral, impugnações ao registro de pretensos candidatos que ocupavam cargos de Prefeito, com fundamento na rejeição das contas prestadas.

Curial advertir, de início, que não compete à Justiça Eleitoral analisar o acerto ou o desacerto da decisão proferida pelo Tribunal de Contas, mas sim verificar se a falha ou a irregularidade constatada pelo órgão de contas caracteriza vício insanável e se tal vício pode ser, em tese, enquadrado como ato doloso de improbidade.

Desse modo, a inelegibilidade do pré-candidato não é constituída no bojo do processo de registro de candidatura. A Justiça Eleitoral apenas reconhece a condição de inelegibilidade diante do preenchimento dos requisitos legais no artigo supramencionado, ocasionando o indeferimento do pedido de registro de candidatura fundado na hipótese de inelegibilidade em apreço.

Via de regra, o lastro probatório da impugnação deve vir acompanhado de dois documentos imprescindíveis para o deslinde da controvérsia.

O primeiro deles é a íntegra do processo administrativo que tramitou no Tribunal de Contas e que culminou com a emissão de parecer técnico desfavorável das contas do Prefeito. Nesses processos, são apontadas as irregularidades cometidas pelo gestor e, com respeito ao contraditório e à ampla defesa, é concedido prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei ou para que ofereçam as alegações, justificativas ou razões que entenderem necessárias à elucidação do quanto apurado. Além disso, são prolatadas decisões (Parecer Prévio) sujeitas a recurso, entre outros aspectos procedimentais.

O outro documento é o Decreto Legislativo oriundo da Câmara Municipal que, acolhendo a decisão da Corte de Contas, decide por rejeitar as contas apresentadas pelo Alcaide. Neste caso, em sendo preenchidos os demais requisitos, é pacífico o entendimento de que o Prefeito estaria inelegível.

Ocorre que nem sempre a Câmara de Vereadores acolhe a decisão da Corte de Contas que desaprovou as contas do Prefeito. Há situações em que o Legislativo Municipal apreciou as contas do Alcaide e, pelo voto de 2/3 dos parlamentares - atendendo o comando constitucional (art. 31, § 2º, CF) -, opta por rejeitar o parecer do Tribunal de Contas.

Pode acontecer também de serem apresentadas impugnações ao registro de candidatura sem que ainda tenha havido sequer o pronunciamento do Legislativo local quanto à decisão da Corte de Contas.

Nesses casos, a parte impugnante costuma alegar ser prescindível o Decreto Legislativo para efeito de incidência da inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da LC nº 64/90. Diz ser suficiente, para tanto, a decisão do Tribunal de Contas que opinou pela rejeição das contas.

Então, surge a indagação: qual seria o órgão competente para julgar as contas do Prefeito?

Em recente análise (Recursos Extraordinários nºs 848826 e 729744, ambos com repercussão geral reconhecida), o Supremo Tribunal Federal voltou a discutir a matéria e definiu que só a rejeição das contas por Câmaras de Vereadores é que tem o poder de declarar a inelegibilidade dos Prefeitos.

Cumpra-se notar que, segundo a Corte Suprema, a competência da Câmara Municipal para julgar as contas do Alcaide manter-se-ia não só as contas de governo (ou de exercício), mas também nas contas de quando o Prefeito atua como ordenador de gastos (contas de gestão). É o que consta no enunciado dos seguintes verbetes de tese de repercussão geral editados pelo STF:

Para fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, a apreciação de contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas câmaras legislativas com auxílio dos tribunais de contas, cujo parecer só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. RE 848.826 Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ: 10/08/2016.

Parecer técnico elaborado pelo tribunal de contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à câmara de vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do poder executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. RE 729.744 Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ: 10/08/2016.

Assim, na atual linha de entendimento do Supremo, mesmo o Tribunal de Contas opinando pela rejeição das contas, os Prefeitos ainda gozariam de plena capacidade eleitoral passiva se não houver confirmação do Legislativo local.

No entanto, a tentativa de regular inteiramente a matéria pelos verbetes citados se revelou insuficiente no âmbito da Justiça Eleitoral, uma vez que há contas do Prefeito examinadas pelos Tribunais de Contas que não se enquadrariam no verbete em referência, a exemplo das contas decorrentes de recursos provenientes de convênios firmados entre um Município e outro ente federativo.

É que, de há muito, o Tribunal Superior Eleitoral consagra a distinção entre essas três categorias de contas, quais sejam: contas anuais ou de governo; contas de gestão ou de ordenador de despesa; e contas de convênio.

Confira-se, nessa esteira, o seguinte precedente:

Em se tratando de contas anuais de prefeito, a competência para o seu julgamento é da respectiva Câmara Legislativa, o que se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas, à exceção da hipótese prevista no art. 71, VI, da Constituição Federal. (TSE, Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 492907, Acórdão de 06/10/2010, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 6/10/2010). [destacou-se]

Para se explorar a questão, transcreve-se a redação literal do artigo 71, VI, da CF:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Desse modo, o entendimento construído pelo colendo Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que o órgão competente para julgar as contas do Prefeito, quando se tratar de contas de governo ou contas de gestão, é a respectiva Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas. Excepcionalmente, em se tratando da aplicação de recursos mediante convênios, o competente seria o próprio Tribunal de Contas, sem a participação do Legislativo.

A celeuma em análise criou um período de conturbada oscilação jurisprudencial nos processos de registro de candidatura para as Eleições de 2016.

No Estado de São Paulo, o Tribunal Regional Eleitoral apreciou vários casos em que se discutiu a matéria ora abordada.

Cite-se, por exemplo, o convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Hortolândia e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), cujo objeto era a terceirização da gestão e execução de serviços médicos no Hospital Municipal e Maternidade Mário Covas (RE nº 169-80, Relator Juiz L. G. Costa Wagner, Publicado em Sessão, Data 23/11/2016).

Na conclusão do seu voto, o ínclito Relator seguiu o entendimento trilhado, até então, pelo TSE, no sentido de que o órgão competente para julgar o referido convênio seria o Tribunal de Contas, sem, repita-se, a participação da Câmara Municipal. O prefalado posicionamento afasta a orientação recentemente adotada pelo Supremo por entender que a discussão travada no Pretório Excelso não abrangeu as contas de convênio.

Destaque-se que, no caso de que se cuida, dois outros Juízes de 2º grau da Corte Eleitoral Paulista manifestaram entendimento no sentido contrário ao prolatado no vencedor.

Em pedido de vista, o Desembargador Cauduro Padin declarou ser seu posicionamento a necessária participação do Legislativo para reconhecer a inelegibilidade do Prefeito de Hortolândia, mas se curvou ao entendimento adotado pela maioria da Turma.

A Desembargadora Marli Ferreira, por sua vez, apresentou divergência ao prefalado voto, defendendo ser imprescindível a atuação da Câmara Municipal para ceifar a capacidade eleitoral passiva do Prefeito.

Em recente julgado sobre as Eleições de 2016, no entanto, o colendo TSE confirmou o entendimento até então adotado, no sentido de que o Tribunal de Contas é competente para o julgamento das contas de Prefeito quando versarem sobre recursos oriundos de convênio firmados entre entes federativos (REsp nº 49648, Relator Min. Luiz Fux, Publicado em Sessão, Data 13/12/2016).

Em que pese a ponderada decisão do colendo TSE sobre o assunto, essa não é a melhor solução jurídica para o caso.

## **2 ESPÉCIES DE CONTAS A LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: GOVERNO, GESTÃO E CONVÊNIO**

De início, precisa-se destrinchar o porquê do particular entendimento do Tribunal Superior Eleitoral com relação ao órgão competente para julgar as contas do Prefeito.

Pode-se extrair que, segundo o Tribunal Superior, as “contas anuais de governo” seriam aquelas relacionadas à gestão política do Chefe do Poder Executivo, referindo-se ao resultado geral do exercício de financeiro. Isto é, refletem as posturas políticas do Executivo em cumprir o orçamento, os planos de governo e os programas governamentais.

Nas contas de governo, os órgãos de contas analisam, essencialmente, se os percentuais mínimos e máximos previstos na Constituição foram aplicados em áreas como educação, saúde e gastos com pessoal.

Nesse sentido, abalizada doutrina esclarece que:

nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimentos das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração

municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações indicativas de irregularidades nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que ao seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político facultando-se ao Poder Legislativo municipal aprová-las ou rejeitá-las segundo esse critério (FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991, p. 75-81, p. 77).

De outro lado, as “contas de gestão” são aquelas que decorrem da gerência de bens e valores públicos. Essas contas são tidas como as contas dos “ordenadores de despesas”, cuja tomada de contas se analisam atos administrativos específicos, a exemplo de admissão de pessoal, realização de licitações e contratações em geral, sobretudo no que tange à legalidade, legitimidade e economicidade desses atos. São contas relacionadas, em síntese, à administração do custeio da máquina pública.

Via de regra, sob o prisma do órgão competente para julgamento das contas, a presente distinção é desnecessária quando se trata do Poder Executivo Federal, Estadual e de grandes Municípios. É que as ações políticas e administrativas são descentralizadas. Compete ao Chefe do Executivo as ações políticas enquanto que aos órgãos administrativos (Ministérios e Secretarias) a gestão direta dos recursos públicos.

Em Municípios de pequeno porte, no entanto, o Prefeito acumula dupla função: tanto a política como a de ordenador de despesas. É comum verificar a pessoa física do Prefeito responsabilizando-se pelos gastos do Município com a assinatura de cheques, notas de empenho, contratos de prestação de serviços e homologação de dispensa de licitação.

Nesses casos, como visto, o STF já pacificou a questão: tanto as contas de governo, prevista no artigo 71, I, CF, quanto as de gestão, trazidas pelo art. 71, II, CF, serão julgadas pelas câmaras legislativas com auxílio dos tribunais de contas.

E como ficariam as contas de convênio?

A definição do que seria convênio encontra-se no Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007, o qual assim estabelece:

Art. 1º, § 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Em linhas gerais, convênio é todo o ajuste realizado entre os entes da Federação que tenha como objeto o repasse de recursos públicos com uma finalidade específica.

Nessa esteira, o repasse de recursos federais para dado Município com o desiderato de construir uma escola, por exemplo, torna o indigitado ente federativo devedor de contas da União, o que atrairia a competência para julgamento pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, VI, CF) e, como tal, prescindiria do Decreto Legislativo.

### 3. A INELEGIBILIDADE DO PREFEITO POR REJEIÇÃO DE CONTAS: ÓRGÃO COMPETENTE

A conclusão pela dispensabilidade do Decreto Legislativo da Câmara Municipal pelos julgados acima mencionados decorre de uma interpretação isolada do disposto no art. 71, VI, CF, sem considerar os demais princípios e regras constitucionais envolvidos.

Sobre a fiscalização econômico-financeira do Município, dispõem as normas constitucionais:

**Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.**

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por **decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal**. [destacou-se]

Da leitura dos estritos termos da Lei Maior, tem-se que o controle externo dos atos do Município é exercido pelo Poder Legislativo Municipal. Não há exceção à referida regra, que é clara e precisa.

O § 1º reforça que o controle externo é exercido pela Câmara Municipal e consagra expressamente a função que o Tribunal de Contas deve exercer: órgão auxiliar de cooperação técnica do parlamento local.

Na sequência, o § 2º assenta que a conclusão do Tribunal de Contas acerca das contas não ostenta natureza jurídica de decisão. Com função meramente consultiva, ele emite um parecer opinativo sobre as contas do Prefeito, o qual, por apresentar análise técnica extremamente relevante, tem, prima facie, o condão de vincular o posicionamento da Câmara Municipal.

No entanto, o parecer do Tribunal de Contas pode ser afastado pela respectiva Casa Legislativa, desde que atenda ao quórum qualificado de 2/3 dos seus membros. A exigência desse quórum tem o objetivo de evitar que, ao realizar o juízo político, a Câmara pudesse exonerar por completo o Prefeito de sua responsabilidade lastreada por motivações pessoais, sem considerar a relevância do parecer técnico do Tribunal de Contas.

Em consonância com o artigo 31 da CF, a inelegibilidade do Prefeito é constituída apenas com a superveniência do decreto legislativo local que acolher o parecer do Tribunal de Contas – ou rejeitar referido parecer sem atingir o quórum qualificado exigido –, e não a partir do parecer da Corte de Contas.

Destaque-se que os dispositivos constitucionais em análise, que tratam da fiscalização econômico-financeira dos Municípios, estão em conformidade com as regras atinentes à fiscalização da União, senão vejamos:

**Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:**

(...)

**IX - julgar** anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

**Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional,** será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

**I - apreciar as contas** prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. [destacou-se]

Observe-se que há similaridade ontológica entre as regras atinentes à fiscalização econômico-financeiro dos Municípios e aquelas previstas para a União.

Nem poderia ser diferente, uma vez que, por aplicação do princípio da simetria, o qual impõe aos demais entes federativos a observância do modelo previsto para a União Federal, a competência para julgamento das contas do Chefe do Executivo é função atípica exclusiva do Legislativo, cumprindo ao Tribunal de Contas apenas, repise-se, a análise técnica correspondente.

Sobre ser necessária a observância do princípio da simetria pelos demais entes federativos, notadamente no que se refere à separação dos poderes, ensina autorizada doutrina pátria:

Esse princípio da simetria, contudo, não deve ser compreendido como absoluto. Nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União são de absorção necessária pelos Estados. **As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes.** (MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 831). [destacou-se]

Ainda, é de se ressaltar que, ao tratar do Tribunal de Contas da União, a CF previu expressamente a obrigatoriedade de se observar o princípio da simetria no que tange à fiscalização do Tribunal de Contas dos Estados e dos Municípios. Confira-se:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Nesse contexto, não poderia o Chefe do Executivo local ter suas contas julgadas por instituição diferente do parlamento local, eis que tal organização destoaria do modelo de separação dos Poderes nacional.

Destaque-se que a previsão do artigo 31, da CF, não está relacionada ao tipo de contas prestadas, e sim à categoria do cargo cujas contas se analisam. Desse modo, é a condição do cargo de Prefeito que reclama a participação da Câmara dos Vereadores, e não o tipo de contas que se analisa.

Aliás, no momento em que se pretendeu fixar a função jurisdicional à Corte de Contas, o Texto Magno o fez expressamente:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - **julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. [destacou-se]

Note-se que o artigo 71, VI, CF menciona que a competência do Tribunal de Contas é de “fiscalizar” as contas de convênio, e não de julgar.

Ademais, como visto, o próprio STF não incluiu, na previsão do inciso II, a figura do Chefe do Executivo.

Assim, o fato de o Alcaide assumir, em alguns momentos, a função de gestor direto de recursos públicos não retira a sua condição de Prefeito, cujas contas devem, por força da CF, serem julgadas pelo Legislativo local. O mesmo raciocínio deve ser aplicado às contas de convênio.



A CF também não distinguiu, em momento algum, acerca dos tipos de contas do Presidente - ou mesmo do Prefeito, pelo princípio da simetria - que seriam julgadas pelo Parlamento correspondente com o auxílio da Corte de Contas daquelas que bastariam o parecer da Corte de Contas.

Por esse motivo, é forçoso concluir que a natureza jurídica das contas envolvidas é irrelevante ante a previsão Constitucional de que só a rejeição das contas de Prefeitos por Câmaras de Vereadores tem o poder de declará-los inelegíveis.

A teor de doutrina consolidada, é seguido o mesmo entendimento ora abraçado:

Note-se que o Tribunal de Contas da União dispõe de competência para julgar, administrativamente, as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, no âmbito dos três Poderes da União - Executivo, Legislativo e Judiciário (inciso II).

Porém, a Corte de Contas não dispõe de competência para julgar as contas do Presidente da República, cabendo-lhe, neste caso, apenas apreciá-las, mediante a elaboração de parecer prévio, meramente opinativo, no prazo de sessenta dias (inciso I), porquanto é o Congresso Nacional quem dispõe de competência para julgar as contas do Presidente da República (CF, art. 49, IX).

Na realidade, a competência para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal é sempre exclusiva do respectivo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara Legislativa e Câmara Municipal, respectivamente). Nessa hipótese, caberá às Cortes de Contas competentes, apenas, a elaboração de um parecer prévio, meramente opinativo, como forma de auxílio à tarefa da Casa Legislativa. (VICENTE, Paulo e Marcelo Alexandrino. Direito Constitucional Descomplicado. 14. ed. São Paulo: Método, 2015 p. 518/519).

Com maior razão, haja vista que a Constituição Federal consagra que o controle da atividade financeira do Chefe do Executivo Municipal deve sempre ser desempenhado pela respectiva Casa Legislativa, que conta com a participação auxiliar do órgão de contas a ela vinculado.

Tal se deve porque a fiscalização do legislativo sobre as contas do Executivo possui raiz na interdependência dos poderes do Estado. Consoante o prisma moderno do princípio da separação de poderes proposto por Montesquieu, além de independentes, eles devem ser harmônicos entre si, isto é, devem existir mecanismos de controle recíproco entre os três poderes.

Nesse prisma, eventual atuação arbitrária de um poder (Chefe do Executivo que tem suas contas desaprovadas) só deve ser contida pelos mecanismos de “freios e contrapesos” dos demais poderes (atuação da Casa Legislativa correspondente).

Nesse aspecto, a interferência de um poder em outro, por se tratar de exceção à ideia de separação e independência, só se legitima nos estritos termos previstos na Constituição.

Entender de forma contrária, como concluiu o Tribunal Superior Eleitoral, viola o princípio da separação dos poderes e subverte a teleologia que informa os artigos 31, 49, 71 e 75, todos da Constituição Federal.

Demais disso, a maioria dos Municípios brasileiros não dispõe de Tribunal de Contas Municipais (artigo 31, § 4º, CF - “*É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais*”). Desse modo, a análise técnica das contas do Prefeito é realizada diretamente pelo Tribunal de Contas Estadual ou pelo Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, sendo que ambos são órgãos estaduais instituídos mediante autônoma deliberação de cada ente federativo estatal (ADI 687, rel. min. Celso de Mello, j. 2-2-1995, P, DJ de 10-2-2006).

Assim, na hipótese de um órgão estadual (Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas dos Municípios) ser considerado como o competente para analisar e julgar, isoladamente, as contas do Prefeito - vinculado a ente federativo diverso -, estar-se-ia afrontando a autonomia conferida aos Municípios pela adoção no Brasil da forma de estado Federal e o modelo de separação dos poderes.

Do mesmo modo, especificamente com relação aos convênios firmados entre o Município e a União, por envolver recursos federais, seria o TCU quem tomaria as contas do Prefeito, ocasião em que um órgão federal, sem gozar sequer de capacidade ou personalidade jurídica, interferiria, como visto, diretamente na autonomia dos Municípios e no modelo de separação dos poderes.

Destaque-se que ambos os princípios ora analisados - separação dos poderes e pacto federativo - são tidos como pedras de toque do Direito Constitucional, tanto que são erigidos pela Constituição Federal à categoria de princípios constitucionais sensíveis (artigo 34, I, II, IV e VII, a) e de “cláusulas pétreas” (art. 60, §4º, I e III).

Nesse contexto, a ingerência de um ente federativo em outro até é admitida, mas apenas em hipóteses graves e excepcionais, plasmadas na Carta Magna, taxativamente definidas no “Capítulo VI - Da Intervenção”.

Atribuir a competência de julgamento das contas do Chefe do Executivo Municipal - ainda que limitadas àquelas decorrentes de convênio - a um órgão estadual ou federal malferiria frontalmente as regras que enunciam os citados princípios.

Outros princípios constitucionais também são vulnerados com a orientação dada pelo TSE. São eles os relacionados com a hermenêutica especificamente constitucional.

O primeiro é o da unidade da constituição, o qual enuncia o dever do intérprete de analisar as normas constitucionais como integrante de um conjunto harmônico e sistêmico de normas.

Na espécie, não poderia considerar-se o Tribunal de Contas como o órgão competente para julgar as contas de convênio do Prefeito apenas pelo previsto, isoladamente, no artigo 71, VI, CF.

Em primeiro, o indigitado inciso fala em “fiscalizar”, como visto.

Depois, porque existem outras regras a estabelecer ser necessária a participação da Câmara Municipal (artigo 31, *caput*, CF), a fixar o papel *ad coadjuvandum* da Corte de Contas nesse julgamento (art. 31, §§ 1º e 2º), a prever um modelo similar a ente federativo maior (artigo 49, IX c/c 71, I, todos da CF), bem como princípios de conteúdo materialmente constitucional envolvidos (separação dos poderes e pacto federativo).

O TSE também macula o princípio hermenêutico da conformidade funcional, segundo o qual é defeso ao intérprete modificar o esquema organizatório-funcional estabelecido pela CF.

Assim, não se pode retirar do Legislativo local a competência que lhe foi atribuída expressamente pela CF, em todas as esferas federativas, para, relativamente aos Chefes do Executivo Municipal, transferi-lo a órgão sem atribuição jurisdicional para tanto - típica ou atípica.

Na esteira desses dois princípios hermenêuticos, compete ao aplicador do Direito, diante de duas ou mais interpretações acerca do mesmo dispositivo legal, eleger aquela que conserve a unidade harmônica da constituição e preserve as funções atribuídas à Câmara Municipal.

Somente a preservação da competência exclusiva da Câmara dos Vereadores para julgar as contas do Prefeito, sejam elas oriundas de convênio ou não, é que restaria inteiramente observado o ordenamento jurídico constitucional.

Em consonância com o entendimento aqui aduzido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem o dever de encaminhar todos os seus julgamentos de contas do Prefeito para as Câmaras Municipais respectivas, ou à Assembleia Legislativa do Estado, pois a Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), assim determina, no art. 2º, inciso XV, *in verbis*:

Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

(...)

XV - comunicar à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal competente qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhes cópia dos respectivos documentos.

Assim, no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, é forçoso reconhecer que só a rejeição das contas do Prefeito pela respectiva Câmara dos Vereadores é que tem o condão de implicar a inelegibilidade do agente político correspondente.

## CONCLUSÃO

Observou-se, a partir deste estudo, que uma das exigências trazidas pela hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da LC nº 64/90 é a de que a rejeição das contas do agente público seja realizada pelo órgão competente. No caso específico do Prefeito, embora haja divergência doutrinária e jurisprudencial, verificou-se que somente a rejeição das contas por parte da Câmara de Vereadores é que tem o condão de ceifar a capacidade eleitoral passiva do Alcaide.

Buscou-se analisar pormenorizadamente o entendimento atual do Judiciário brasileiro, notadamente o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, apontando as razões de seus posicionamentos e expondo as os respectivos pontos de divergência.

Ainda, a partir de profunda análise da doutrina e da legislação aplicável, demonstrou-se que atribuir a um Tribunal de Contas a função atípica de julgar as contas do Chefe do Executivo malferiria princípios e regras basilares da Constituição Federal, o que seria inadmissível no ordenamento jurídico do país.

O estudo proposto no presente trabalho colaborou para o fim do dissenso doutrinário e jurisprudencial existente e permitiu que a privação da capacidade eleitoral passiva dos Prefeitos seja realizada em consonância com os princípios e regras constitucionais e legais existentes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao-compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm)>. Acesso em: 02 abril 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de maio de 1990. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 02 abril 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses

de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 de junho de 2010. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm)>. Acesso em: 02 abril 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 19374**, Acórdão de 12/12/2012, Relator(a) Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12/12/2012; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 7468, Acórdão de 19/12/2012, Relator(a) Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 44, Data 06/03/2013, Página 117.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 492907**, Acórdão de 06/10/2010, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 6/10/2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 49648**, Acórdão de 13/12/2016, Relator(a) Min. LUIZ FUX, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/12/2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. **Recurso nº 16980**, Acórdão de 23/11/2016, Relator(a) LUIZ GUILHERME DA COSTA WAGNER JUNIOR, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 23/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Informativo STF**. Brasília, 15 a 19 de agosto de 2016, n. 835. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo835.htm>>. Acesso em: 06 abril 2017.

FERNANDES, Flávio Sátiro. **O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal**. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991, p. 75-81.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SÃO PAULO. Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. **Assessoria Técnico-Legislativa**, São Paulo, SP, 14 de janeiro de 1993. Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>>. Acesso em: 02 abril 2017.

VICENTE, Paulo e Marcelo Alexandrino. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Método, 2015 p. 518/519.